Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13590**

18. Wahlperiode 14.09.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen ab 2020

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 13. September 2017.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zusammenfassung

Ziel der regionalen Strukturpolitik ist es, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu fördern und so zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen.

Die Bundesregierung hat im Mai 2015 Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020 beschlossen und damit den Auftrag des Koalitionsvertrags zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik nach Auslaufen des Solidarpaktes Ende des Jahres 2019 umgesetzt. Das Konzept umfasst „klassische“ Maßnahmen der Investitions- und Innovationsförderung wie auch Maßnahmen zur Stärkung der Infrastruktur und Sicherung der Daseinsvorsorge. Alle beteiligten Ressorts verpflichten sich, Beiträge zur Unterstützung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zu prüfen. Die Bundesregierung hat in der 18. Legislaturperiode darüber hinaus in allen fachpolitischen Bereichen bereits wesentliche Maßnahmen im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und einer dauerhaft tragfähigen Entwicklung ergriffen, um Kommunen zu entlasten und Investitionen gerade auch in struktur- bzw. finanzschwachen Regionen zu fördern.

In Ergänzung dazu hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Abstimmung mit den Wirtschaftsministerien der Länder ein Gutachten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse im Juni 2016 veröffentlicht wurden. Eckpunkte und Gutachten bilden wichtige Grundlagen für die Weiterentwicklung eines Fördersystems für strukturschwache Regionen.

Der vorliegende Fortschrittsbericht enthält eine Bewertung der regionalen Disparitäten und Entwicklungsperspektiven in Deutschland und fasst die seit Mai 2015 erfolgten politischen Schritte zur Abstimmung und Weiterentwicklung des Fördersystems bzw. einzelner Förderinstrumente zusammen. So wurde beispielsweise das Förderspektrum der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in den Bereichen der Infrastruktur- und Innovationsförderung erweitert. Das BMBF hat ein innovationspolitisches Konzept zur deutschlandweiten Förderung des Strukturwandels in strukturschwachen Regionen vorgelegt. Das bisher auf Ostdeutschland fokussierte BMWi-Innovationsprogramm INNO-KOM fördert seit dem ersten Januar 2017 alle strukturschwachen Regionen in Deutschland.

Für die weitere Konkretisierung und Umsetzung des gesamtdeutschen Fördersystems ist – neben der Weiterentwicklung einzelner Programme – die Ausgestaltung einer „konzeptionellen Klammer“ (mehrjährige Finanzausstattung, Berichtswesen für strukturschwache Regionen, gemeinsame Wirkungskontrolle, Koordination der Ressorts) erforderlich. Details hierzu sollen in der nächsten Legislaturperiode festgelegt werden.

1. Ausgangslage

Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu erreichen und so den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken – das ist das Ziel des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2013. Im Koalitionsvertrag ist dazu festgelegt, dass ab 2020 ein weiterentwickeltes System der Förderung strukturschwacher Regionen etabliert werden soll, das noch bestehende Unterschiede in der Förderung zwischen Ost und West beseitigt. Die Grundlagen für ein solches System sollten in der 18. Legislaturperiode erarbeitet werden, um Planungssicherheit für die Länder und Regionen nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 herzustellen. Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) sollte hierbei als Ausgangspunkt dienen. Dabei sollte auch beraten werden, ob und wie spezielle Förderprogramme der ostdeutschen Länder in ein gesamtdeutsches System für strukturschwache Regionen überführt werden sollen.

Um den Auftrag des Koalitionsvertrages umzusetzen, hatte eine Arbeitsgruppe der Bundesressorts von Oktober 2014 bis Mai 2015 Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Regionalfördersystem erarbeitet. Diese wurden im Mai 2015 auf Staatssekretärsebene verabschiedet. Die an den Eckpunkten beteiligten Ressorts (BMWi, BMBF, BMEL, BMUB, BMVI, BMFSFJ, BMF sowie das Bundeskanzleramt) haben dabei die Grundausrichtung eines Fördersystems vereinbart. Das Fördersystem könnte danach folgende Elemente enthalten:

- Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums- und Innovationspotenzials strukturschwacher Regionen – Hierzu zählen eine weiterentwickelte GRW sowie andere Programme zur Förderung der Wirtschaftskraft. Hinzu kommen Maßnahmen wie Programme zur Innovationsförderung (mit Instrumenten einer unternehmens- und regionenorientierten Innovationsförderung).

- Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge – Hierzu zählen Maßnahmen zum Breitbandausbau sowie zur ländlichen Entwicklung im Rahmen einer weiterentwickelten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Hinzu kommen Maßnahmen zur Steigerung der städtebaulichen Attraktivität und zur ökologischen Aufwertung sowie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Den Instrumenten des Fördersystems ist gemeinsam, dass sie entweder ausschließlich auf strukturschwache Regionen ausgerichtet sind, für strukturschwache Regionen Förderpräferenzen aufweisen oder dass im Ergebnis der Förderung ein überproportionaler Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen realisiert wird.

Das Fördersystem soll – unter Beibehaltung der Autonomie der jeweiligen Programme – einen integrierten Ansatz für die künftige Unterstützung strukturschwacher Regionen durch den Bund bieten. Dafür soll eine inhaltliche Klammer entwickelt werden, die eine mehrjährige Finanzausstattung, einen Bericht zur Lage der strukturschwachen Regionen, eine Wirkungskontrolle des Fördersystems sowie eine Interministerielle Arbeitsgruppe zur

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abstimmung des Fördersystems beinhaltet. Die Details der inhaltlichen Klammer sollen zu Beginn der nächsten Legislaturperiode bestimmt werden.

2. Regionale Disparitäten und regionalpolitischer Handlungsspielraum

Für eine detaillierte Auswertung der regionalen Entwicklungen und der sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Fördersystems hatten BMWi und die Landeswirtschaftsministerien bei GEFRA/rufis[1] ein Gutachten „Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020“ in Auftrag gegeben, das im Juni 2016 veröffentlicht wurde.

Das GEFRA/rufis-Gutachten legt bei seiner räumlichen Analyse die 258 Arbeitsmarktregionen Deutschlands zugrunde, wie sie auch für die Abgrenzung regionaler Einheiten in der GRW verwendet werden. Damit wird eine differenzierte Betrachtung der regionalen Disparitäten auf kleinräumiger Ebene ermöglicht. Das Gutachten kommt zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- In nahezu allen Regionen Deutschlands ist es seit 1998 zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen. Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit hat es gerade in den strukturschwachen Regionen gegeben. Da aber auch die Entwicklung in den strukturstarken Regionen positiv verlief, bestehen weiter erhebliche regionale Unterschiede. Auffallend für Deutschland ist vor allem ein hohes Ost-West-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt ein steigendes Nord-Süd-Gefälle, insbesondere zwischen einzelnen altindustrialisierten Regionen wie dem Ruhrgebiet und vielen süddeutschen Regionen.[2]

- Die Streuung des regionalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf ist in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands insgesamt seit 1998 zurückgegangen, wobei allerdings die Unterschiede innerhalb der westdeutschen Regionen zugenommen haben. Eine Konvergenz der Einkommen findet allerdings nur langsam statt.[3] Voraussetzung für eine stärkere Konvergenz wäre, dass das Bruttoinlandsprodukt in den strukturschwachen Regionen insgesamt deutlich stärker wächst als in den strukturstarken Regionen. Dies ist nicht durchgängig der Fall. Die regionalen Disparitäten in Deutschland bleiben damit – auch im europäischen Vergleich – hoch. So ist das höchste regionale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Arbeitsmarktregion Ingolstadt) mehr als doppelt so hoch wie das niedrigste (Arbeitsmarktregion Gera).

Die Gutachter schließen aus diesem Befund, dass eine aktivierende regionale Strukturpolitik zur Unterstützung der Angleichung der Lebensverhältnisse auch in Zukunft notwendig

[1] Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster, und Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum.

[2] So ist aktuell z. B. die Arbeitslosenquote in Gelsenkirchen mit 13,7% noch sehr hoch, während sie in Eichstätt (Bayern) nur noch 1,5 % beträgt (April 2017).

[3] Auf Ebene der Länder ist festzustellen, dass mit den Fortschritten beim Aufbau Ost die hohen regionalen Disparitäten bei den Einkommen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, bereits deutlich reduziert werden konnten. Der Abbau der Lücke zwischen neuen und alten Ländern hat sich allerdings seit 2010 deutlich verlangsamt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ist. Dabei sei zu berücksichtigen, dass strukturstarke Regionen eine Reihe von Standortvorteilen aufweisen können (z. B. Agglomerationsvorteile, hohe Innovationskapazität, Attraktivität für qualifizierte Arbeitskräfte), die Konvergenzprozesse erschweren und eine absolute Angleichung der Standortqualitäten unwahrscheinlich erscheinen lassen. Aufgabe der regionalen Strukturpolitik sei es aber, Standortnachteile soweit wie möglich auszugleichen und zusätzliche Wachstumspotenziale in den strukturschwachen Regionen zu erschließen.

Zu den besonderen Herausforderungen der Globalisierung und der Transformationsprozesse in den neuen Ländern treten in Zukunft noch stärkere Einflüsse des demografischen Wandels auf die Entwicklung der Regionen. Hohe Bevölkerungsverluste vor allem in ländlich-peripheren Räumen erschweren die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen, während in Zuzugsregionen die Anforderungen an den Infrastrukturausbau noch deutlich zunehmen.

Regionale Disparitäten aus Sicht der OECD (Regional Outlook 2016)

Die vertiefte internationale Arbeitsteilung, der grenzüberschreitende Austausch von Wissen und der wachsende Handel haben in den letzten zwanzig Jahren zu einer weiteren Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den OECD-Staaten geführt (OECD Regional Outlook 2016). Gleichzeitig ist es aber generell zu einer stärkeren Spreizung der *regionalen* Einkommen *innerhalb* der meisten OECD-Staaten gekommen. Die leistungsfähigen und wettbewerbsstarken Regionen haben ihren Vorsprung oft noch ausbauen können, während v.a. periphere Regionen weniger stark von der Globalisierung profitieren konnten.

Wichtig ist die empirische Erkenntnis, dass die Globalisierung – zumindest in den letzten zwanzig Jahren – nicht für alle Regionen gleichermaßen positiv wirkt. Die OECD sieht deshalb Bedarf für eine aktive Strukturpolitik, z. B. durch vermehrte öffentliche Investitionen und die Stärkung einer international ausgerichteten Wirtschaft in den strukturschwächeren Regionen.

Die Entwicklung in Deutschland wird dabei von der OECD als vergleichsweise positiv eingestuft. In Deutschland sei es auf Ebene der Länder zwischen 2000 und 2013 zu deutlichen Aufholprozessen gekommen, wie vor allem die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigen zeige. Dies gilt insbesondere auch für die ostdeutschen Länder. Dies ist auch auf die bisherigen Maßnahmen von Bund und Ländern in Deutschland zur Unterstützung des regionalen Strukturwandels und im Rahmen des „Aufbau Ost“ zurückzuführen. Auf regionaler Ebene unterhalb der Ebene der Länder liegen allerdings keine OECD-Vergleiche vor.

Veränderungen bei den finanziellen Rahmenbedingungen wirken sich auf den regionalpolitischen Handlungsspielraum aus: so fällt die Mittelverteilung aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (v.a. dem Europäischem Fonds für Regionale Entwicklung EFRE) in der laufenden europäischen Förderperiode 2014 – 2020 um fast 30 % niedriger aus. Dies ist in erster Linie auf die positive Entwicklung und den erfolgreichen Aufholprozess der ostdeutschen Länder im europäischen Vergleich zurückzuführen. Es ist offen, in welcher Höhe die einzelnen Länder und die strukturschwachen Regionen in Deutschland nach 2020 von den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds profitieren werden. Die degressiv ausgestalteten Mittel des Solidarpaktes II für die ostdeutschen Länder laufen 2019 aus. Auf der anderen Seite wurde durch die Einigung der Länder mit dem Bund bei

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (s. Ziffer 3.2.) eine wichtige Grundlage für eine ausreichende Finanzausstattung von Ländern und Kommunen geschaffen – auch für die Einhaltung der Schuldenbremse in den Länderhaushalten.

Der regionalpolitische Handlungsspielraum wird wesentlich auch durch das EU-Beihilferecht bestimmt. 2014 wurden im Rahmen der Allgemeinen Gruppenfreistellungs-Verordnung der EU-Kommission Einschränkungen für die Investitionsförderung von größeren Unternehmen eingeführt. Die Förderung der insbesondere für die neuen Länder wichtigen Erweiterungsinvestitionen von größeren Unternehmen (über 250 Beschäftigte) ist seitdem nur noch in Ausnahmefällen möglich. Für die neue Förderperiode nach 2020 ist zudem mit einer Eingrenzung des beihilferechtlich abgesicherten Bevölkerungsplafonds für das nationale deutsche Fördergebiet von zur Zeit knapp 26 % der Bevölkerung zu rechnen (s. unter 3.1.2.).[4]

Gerade wegen dieser vorhandenen Restriktionen und der zu erwartenden zusätzlichen Einschränkungen bedarf es für die Zukunft eines neuen integrierten Ansatzes, um die strukturpolitische Wirksamkeit der Förderansätze in Deutschland zu sichern.

3. Was ist bisher geschehen? Fortschritte bei der Umsetzung der Eckpunkte

3.1. Gutachten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik

3.1.1. Drei-Ringe-Modell des GEFRA/rufis-Gutachtens (2016)

Das Gutachten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik (GEFRA/rufis 2016) unterstützt die Eckpunkte der Bundesregierung von 2015. Es kommt insbesondere zum Ergebnis, dass aufgrund der weiter bestehenden regionalen Disparitäten und der beihilferechtlichen Restriktionen das nationale System der Förderung strukturschwacher Regionen für Deutschland konzeptionell neu ausgerichtet werden sollte. Einerseits sei die GRW als zentrales Instrument zur Förderung strukturschwacher Räume zu stärken und weiterzuentwickeln. Andererseits müssten in ein transparentes, konsistentes und integriertes Fördersystem möglichst alle Maßnahmen und Instrumente eingehen, die Wachstum und Beschäftigung in entwicklungsschwachen Räumen unterstützen.

Deshalb wird ein aus drei Politikringen bestehender Ansatz für einen integrierten Förderansatz ab 2020 vorgeschlagen (Drei-Ringe-Modell):

- Im *inneren Ring* finden sich die wirtschaftsnahen und ausschließlich für die strukturschwachen Regionen konzipierten Förderpolitiken (v.a. die GRW), dabei soll die Ankerfunktion der GRW weiterentwickelt werden.
- Im *mittleren Ring* sind wirtschaftsnahe Förderprogramme angesiedelt, die nicht auf die strukturschwachen Regionen beschränkt sein müssen, aber diese in besonderem Maße unterstützen (z. B. Innovationsprogramme von BMWi und BMBF). Auch Programme der Außenwirtschaftsförderung zählen hierzu. Bisher auf die neuen

[4] In der GRW wird der 26 %-Bevölkerungsplafonds durch die Anwendung horizontaler Beihilfebestimmungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungs-Verordnung erweitert, so dass 2014-2020 in GRW-Fördergebieten insgesamt 40 % der bundesdeutschen Bevölkerung leben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Länder ausgerichtete Programme (wie INNO-KOM-Ost oder Unternehmen Region) können – so die Gutachter – auf alle strukturschwachen Regionen übertragen werden.

- Im *äußeren Ring* sind nicht unmittelbar wirtschaftsnahe Förderprogramme eingeordnet, die die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Verbesserung allgemeiner Standortfaktoren wirksam unterstützen können (z. B. Programme zum Städtebau und zur ländlichen Entwicklung).

Für jeden der drei Ringe werden Optionen und konkrete Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung benannt. Für die GRW empfehlen die Gutachter u.a. eine Stärkung der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung (z. B. Breitband) sowie eine Ausweitung der Förderung von Humankapital und Innovationen. Deutlich wird, dass in Zukunft v.a. auch den Innovationsprogrammen des mittleren Rings eine wachsende Bedeutung zukommen wird. Für Programme im mittleren und äußeren Ring regen die Gutachter die Prüfung regionaler Förderpräferenzen, z. B. in Form höherer Fördersätze für strukturschwache Regionen, an. Vorgeschlagen wird auch eine Gesamtkoordination von Abstimmungserfordernissen im Bund. Der Bund solle auch eine Gesamtevaluation des neuen Fördersystems vornehmen.

3.1.2. Optionen für die EU-weite Abgrenzung der Fördergebiete nach 2020

Ein weiteres Bund-Länder-Gutachten wurde im Dezember 2016 an ifo Dresden/GEFRA zum Thema „Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020“ vergeben. Das Gutachten, dessen Endbericht im Juli 2017 vorgelegt wurde, geht davon aus, dass aufgrund der regional sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der EU-Regionen nach 2020 mit einer Reduzierung des beihilferechtlich abgesicherten Fördergebiets für die nationale Regionalpolitik in Deutschland zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund macht das Gutachten Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Indikatorik zur EU-Abgrenzung von Fördergebieten. Die Empfehlungen zielen u.a. auf eine stärkere Berücksichtigung des innerstaatlichen Gefälles bei Arbeitslosigkeit und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, eine Überprüfung der seitens der EU verwendeten regionalen Bezugseinheiten (die z.T. das kleinräumige innerstaatliche Gefälle nicht ausreichend abbilden) sowie eine Prüfung weiterer Maßnahmen (z. B. Erhöhung des Bevölkerungsplafonds für die EU insgesamt). Die Empfehlungen fließen in eine Positionierung der Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission für die Neufassung der für die Zeit nach 2020 zu ändernden Regionalleitlinien der Europäischen Union ein.

3.2. Die Weiterentwicklung der Regionalpolitik in der politischen Diskussion

Die Eckpunkte des Bundes und das Gutachten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik waren Ausgangspunkte für laufende Diskussionen mit den Ländern zur Neuausrichtung der Regionalpolitik nach Auslaufen des Solidarpaktes II.

Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf es neben der aktiven Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen auch eines Ausgleichs der Finanzaus-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

stattung von Ländern und Kommunen. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 wurde die Grundlage hierzu bereits geschaffen.

Die entsprechenden Änderungen des Grundgesetzes und die einfachgesetzlichen Änderungen wurden im Juni 2017 von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Die Einigung umfasst neben der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat.

Wesentliche Neuerung des Finanzausgleichssystem ist, dass der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form (Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich i.e.S.) durch Zu- und Abschläge auf die Umsatzsteueranteile der Länder ersetzt wird. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird außerdem um rund 4 Mrd. Euro zu Lasten des Bundes erhöht. Dieser wird grundsätzlich nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Hinzu kommen neue Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonders großer Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft sowie Sanierungshilfen für die Länder Saarland und Bremen. Der Bund entlastet die Länder mit der Neuregelung um zunächst rund 9,7 Mrd. Euro pro Jahr, die im Zeitablauf weiter aufwachsen werden.

Zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat wurde u.a. auch die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen sowie die Schaffung von Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen (Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd. Euro) beschlossen.

Im Antrag der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag „Regionale Wirtschaftspolitik – Ein integriertes Fördersystem für strukturschwache Regionen in ganz Deutschland schaffen“[5] wird hervorgehoben, dass Deutschland weiter durch erhebliche regionale Disparitäten v.a. bei Beschäftigung und Einkommen gekennzeichnet ist. Das Regionalindikatorenmodell der GRW zur Abgrenzung der nationalen Fördergebiete habe sich grundsätzlich bewährt. Im Antrag wird die Bundesregierung u.a. aufgefordert, sich bei der EU-Kommission für ein ausreichendes beihilferechtlich abgesichertes Fördergebiet einzusetzen. Auch sollten die Programme des Bundes unter Wahrung ihrer Autonomie koordiniert und dabei auch die Europäischen Fonds sowie flankierenden Programme z. B. zur städtischen Entwicklung berücksichtigt werden. Insgesamt sei die Förderung noch stärker auch auf unternehmerische Innovation sowie die dazugehörige Forschungsinfrastruktur zu fokussieren sowie Maßnahmen im Zuge der Digitalisierung (wie beispielsweise die Startup-Förderung) mit bestehenden Programmen zu koordinieren. Schließlich solle für eine angemessene mehrjährige Finanzausstattung des künftigen Fördersystems gesorgt werden.

Die Ministerpräsidentenkonferenz Ost (MPK Ost) hatte bereits am 13. April 2016 grundsätzlich den Ansatz einer umfassend orientierten und integrierten Regionalpolitik im Sinne einer Weiterentwicklung des „Aufbau Ost“ befürwortet. Am 6. April 2017 hat sich die MPK Ost erneut mit dem Thema befasst und sich für eine erweiterte GRW sowie die Unterstützung durch andere Programme, z.B. bei Innovation oder der ländlichen Daseinsvorsorge, ausgesprochen. Die MPK Ost regte dabei an, bestehende Regionalpräferenzen, z. B. im Zentralen Innovationsprogramm (ZIM) des BMWi, zu erhalten.

[5] Drucksache 18/10636 vom 13.12.2016, vom Deutschen Bundestag beschlossen am 18.02.2017.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vertreter der westlichen Länder sprachen sich ebenfalls für eine Erweiterung der GRW aus, betonten aber auch die Bedeutung der allgemeinen Wachstumspolitik für mehr Arbeit und Wohlstand in Deutschland sowie die fachpolitische Zielsetzung der jeweiligen Förderprogramme.

Als neues Diskussionsformat wurden „Runde Tische“ zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik in einzelnen Ländern auf Einladung des jeweiligen Landeswirtschaftsministers und der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder, der Parlamentarischen Staatssekretärin Iris Gleicke, durchgeführt. Teilnehmer waren Wirtschaftsförderer, Kammern, Hochschulen, Innovationsexperten und andere regionale Akteure. Beim ersten Runden Tisch am 11. Januar 2017 in Duisburg standen Fragen der kommunalen Finanzausstattung, die sachgerechte Verteilung von Regionalfördermitteln auf die Regionen sowie die Förderung von Infrastrukturen und Innovationen im Mittelpunkt. Eine wichtige Erkenntnis des Runden Tisches war, dass gerade im Ruhrgebiet hohe Chancen für weitere Wirtschaftsansiedlungen bestehen, gleichzeitig aber ein umfangreicher Bedarf insbesondere bei der Erschließung und Wiederherstellung belasteter Flächen besteht. Gerade die klassische GRW-Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturen wurde daher als ein auch für die Zukunft zentrales Handlungsfeld angesehen. Hervorgehoben wurde auch die Bedeutung eines ganzheitlichen Ansatzes, der z. B. Maßnahmen der Innovationsförderung und der Daseinsvorsorge in das Fördersystem integriert.

Der zweite Runde Tisch fand am 2. März 2017 in Stralsund statt. Zentrale Themen des Austauschs waren die Nutzung der GRW für innovative Investitionen und Investitionen in die Forschungs- und Innovationsinfrastruktur. Insgesamt gab es ein deutliches Plädoyer für eine verstärkte Ausrichtung der Regionalpolitik auf Innovationen und Forschung. Hier ergäben sich noch deutliche Chancen für strukturwirksame Investitionen in die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, u.a. durch eine verbesserte Förderung gemeinnütziger Forschungseinrichtungen.

Ein weiterer Runder Tisch fand am 22. August 2017 in Gera statt. Hier standen die Themen Digitalisierung und Fachkräfte im Mittelpunkt. Diskutiert wurden u.a. der veränderte Fachkräftebedarf und die Bedeutung der Weiterbildung. Darüber hinaus wurde erneut die Rolle von Innovationen für regionales Wachstum hervorgehoben.

3.3. Fortschritte bei der inhaltlichen Weiterentwicklung der Förderung

Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Angesichts der Änderungen im beihilferechtlichen Umfeld und der Herausforderungen für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen wurde seit 2014 eine Reihe von Änderungen am gemeinsam von Bund und Ländern vereinbarten GRW-Koordinierungsrahmen vorgenommen. Damit sollen die strukturpolitischen Interventionsmöglichkeiten der GRW gesichert und die Förderung in Einzelbereichen angepasst und modernisiert werden:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Für die Förderung gewerblicher Investitionen war bisher von den Unternehmen eine „Besondere Anstrengung“ in Form der Schaffung von 15 % zusätzlicher Arbeitsplätze nachzuweisen.[6] Die 2016 erfolgte Absenkung auf 10 % hilft insbesondere den vom demografischen Wandel und Fachkräftemangel betroffenen Unternehmen. Prozessinnovationen von größeren Unternehmen im Umweltbereich können ab Herbst 2017 gefördert werden. Gleichzeitig können in Zukunft Bürgschaften für Erweiterungsinvestitionen von großen Unternehmen übernommen werden.

Im Förderbereich Infrastruktur/Netzwerke wurden u.a. folgende Änderungen vorgenommen: Seit 2016 können regional bedeutsame Energieinfrastrukturen (z. B. LNG-Terminals, innovative Stromspeicher) gefördert werden. Die Breitbandförderung kann seit 2016 stärker auch für die Anbindung von nicht GRW-förderfähigen Betrieben sowie der umliegenden Nachfrager genutzt werden. Bis zum Ende der Legislaturperiode werden Maßnahmen zur verbesserten Förderung von Bildungseinrichtungen oder Hafeninfrastrukturen in die GRW-Förderung aufgenommen.

Im Förderbereich Innovation werden seit 2015 Innovationscluster von Unternehmen und Forschungseinrichtungen gefördert. Ab Herbst 2017 können Investitionen gemeinnütziger außeruniversitärer wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen mit bis zu 50 % gefördert werden.

Die Diskussion der Eckpunkte und der regionalpolitischen Gutachten hat verdeutlicht, dass insbesondere durch eine Weiterentwicklung der Infrastruktur- und Innovationsförderung die Ankerfunktion der GRW für die regionale Strukturpolitik gestärkt werden könnte. Um die bisher nach dem GRW-Gesetz stark auf die Förderung gewerblicher Investitionen und auf kommunale wirtschaftsnahe Infrastrukturen konzentrierte GRW besser auf Innovation und Infrastruktur ausrichten zu können, wird in der kommenden Legislaturperiode eine Änderung des GRW-Gesetzes zu prüfen sein.

Für die Abgrenzung der GRW-Fördergebietskarte nach 2020 werden bereits begonnene Arbeiten zur Neuabgrenzung weitergeführt. Dabei werden auch die Vorschläge aus dem Gutachten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik zur Regionalindikatorik geprüft. Demografische Indikatoren sollten aus Sicht der Bundesregierung weiter bei der Abgrenzung der Förderregionen einbezogen werden.

ERP-Regionalprogramm

Das ERP-Regionalprogramm der KfW, mit dem Neu- und Erweiterungsinvestitionen von kleinen und mittleren Unternehmen gefördert werden, wird sich auch nach Auslaufen des Solidarpaktes II bei der Differenzierung der Förderung zugunsten strukturschwacher Regionen weiter an der GRW-Fördergebietskulisse orientieren.

[6] Alternativ können Unternehmen eine „Besondere Anstrengung“ durch ein Abschreibungskriterium nachweisen. Dabei muss die Investitionssumme die durchschnittlich in den letzten drei Jahren verdienten Abschreibungen überschreiten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Programm INNO-KOM

Mit dem Programm „INNO-KOM-Ost“ wurden bis Ende 2016 gemeinnützige externe Industrieforschungseinrichtungen in Ostdeutschland gefördert. Das Ziel war es, dadurch auch die Innovationstätigkeit von KMU über einen Transfer von Forschungsergebnissen zu erhöhen und FuE-Beschäftigte in den Regionen zu halten. Seit Beginn des Programms im Januar 2009 bis Ende 2015 wurden 1.789 FuE-Projekte mit einem Fördervolumen von rund 518 Mio. Euro bewilligt. Das Programm wurde zum 1.1.2017 unter dem Namen INNO-KOM auf alle strukturschwachen Regionen in Deutschland ausgeweitet. Es ist das erste auf die ostdeutschen Länder ausgerichtete Programm, das im Rahmen der Weiterentwicklung der Regionalpolitik für Gesamtdeutschland auf die gesamte GRW-Fördergebietskulisse (C- und D-Fördergebiete) ausgeweitet wurde.

„Innovation und Strukturwandel“

Mit der Innovationsinitiative „Unternehmen Region“ hat die Bundesregierung in den letzten fünfzehn Jahren bereits verschiedene Ansätze zur Förderung eines innovationsbasierten Strukturwandels in Ostdeutschland erfolgreich umgesetzt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wird ein neues Förderkonzept „Innovation und Strukturwandel“ entwickelt. Die Förderung setzt bei den endogenen Potenzialen in der Region an und unterstützt die Regionen dabei, starke und sichtbare Innovationsfelder zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln. Das Förderkonzept beinhaltet eine themen- und technologieoffene Innovationsförderung, die in mehreren aufeinander abgestimmten Einzelprogrammen umgesetzt wird. Zielrichtung hierbei ist der Ausbau der Innovationskompetenz an den regionalen Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die Stärkung strategischer Kooperationen von insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen mit Hochschulen- und Forschungseinrichtungen, die Unterstützung der Nachwuchskräftegewinnung für Wissenschaft und Wirtschaft in der Region sowie die Schaffung niedrigschwelliger Angebote zur Entwicklung und Erprobung von Innovationsideen, die ein breites Spektrum von Innovationsakteuren einbeziehen.

Bereits 2017 startet mit dem Programm „WIR! – Wandel durch Innovation in der Region“ eine erste Maßnahme des neuen Förderkonzepts. In einer ersten, pilothaften Ausschreibungsrunde, für die bis zu 150 Mio. Euro zur Verfügung stehen, steht die Förderung zunächst nur Antragstellern aus Ostdeutschland offen und richtet sich hier insbesondere an Regionen jenseits der schon bestehenden Innovationszentren. Mit einem offenen Förderansatz soll es diesen Regionen ermöglicht werden, ihre spezifischen Stärken herauszuarbeiten und komplexe Themen umfassend zu bearbeiten. Spätestens ab 2020 wird sich die Förderung von „Innovation und Strukturwandel“ an strukturschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland richten.

Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) bietet eine technologieoffene Förderung für KMU und mit diesen kooperierende, wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen. Gefördert werden Forschungs- und Entwicklungsprojekte in Form von Einzelprojekten,

Netzwerken oder nationalen und internationalen Kooperationen. Die bis zum 31.12.2019 laufende Richtlinie sieht eine Förderpräferenz zu Gunsten kleiner ostdeutscher Unternehmen vor, die um 5 % höhere Fördersätze als solche in Westdeutschland erhalten. Im Hinblick auf die Neugestaltung der Förderung der strukturschwachen Regionen ab 2020 werden im Rahmen der Novellierung der ZIM-Richtlinie besondere Förderkonditionen zur Stärkung von Unternehmen aus strukturschwachen Regionen geprüft werden.

Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wurde im vergangenen Jahr um Infrastrukturmaßnahmen erweitert, um einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung in ländlichen Regionen zu leisten. Maßnahmen sind möglich, falls besondere Anstrengungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge erforderlich sind. Seit 2017 können in diesem Zusammenhang auch Kleinstunternehmen der Grundversorgung sowie Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen gefördert werden. Neu gefördert werden Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter von eigenständigen Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern im Sinne der KMU-Definition der EU. Auch die Förderung nicht-landwirtschaftlicher Kleinstunternehmen soll gezielt die Grundversorgung unterstützen, sofern besondere Anstrengungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge notwendig sind.

Ebenfalls mit dem Ziel der Sicherung, Verbesserung und Ausdehnung der Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung wurde die Förderung von Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen in die GAK aufgenommen. Förderfähig ist v.a. der Kauf, die Errichtung und der Umbau von Gebäuden z. B. durch Gemeinden, die die baulichen Anlagen schaffen, damit notwendige Güter und Dienstleistungen zur Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung angeboten werden können. Die Vorhaben können in den von den Ländern definierten Gebieten zur Umsetzung der europäischen Agrarpolitik für den ländlichen Raum durchgeführt werden, wenn die zuständige Behörde den Bedarf für die Bereitstellung des betreffenden Gutes oder der betreffenden Dienstleistung der Grundversorgung unter Berücksichtigung gleichartiger, bereits bestehender Einrichtungen in Ortsnähe festgestellt oder bestätigt hat.

Beide Maßnahmen können gerade in den strukturschwachen und oft peripheren ländlichen Räumen einen Beitrag zum Erhalt der Lebensqualität auch unter den Herausforderungen des demografischen Wandels leisten.

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Eckpunkte des Bundes für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020 sehen im Handlungsfeld Infrastruktur und Daseinsvorsorge als Maßnahme zum Thema „Städtebauförderung“ eine weitere Stärkung der Städtebauförderung vor. Dieses entspricht den Vorgaben des Koalitionsvertrags und wurde in der 18. Legislaturperiode erfolgreich umgesetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

So wurden die Bundesmittel der überproportional in den strukturschwachen Regionen wirkenden Städtebauförderung für 2017 weiter auf 790 Mio. Euro erhöht. Das neue Programm „Zukunft Stadtgrün“ wurde mit 50 Mio. Euro gestartet. Mit der Förderung 2017 wurde zudem die Unterstützung für meist strukturschwache, Kommunen in Haushaltsnotlage weiter verbessert – hier wurde der kommunale Eigenanteil der Förderung unter bestimmten Bedingungen auf 10 v.H. reduziert.

Die Städtebauförderung wird daher auch künftig in ihrer Ausrichtung nach städtebaulichen Kriterien wichtige strukturpolitische Impulse auslösen.

Breitbandförderung

Hoch- und höchstleistungsfähige Breitbandnetze sind die Grundlage für die Digitalisierung in Deutschland. Insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen stehen dabei jedoch hohe Investitionskosten tendenziell geringerer Nachfrage bzw. niedrigerer Zahlungsbereitschaft gegenüber. Der Bund stellt insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit, um den privatwirtschaftlichen Aufbau von Breitbandnetzen der nächsten Generation (NGA) mit staatlicher Förderung zu unterstützen. Bis zum Jahr 2018 sollen so flächendeckend Anschlüsse bereitgestellt werden, die mindestens 50 Mbit/s im Downstream erreichen. Im Rahmen des Breitbandförderprogramms der Bundesregierung werden strukturschwache Regionen besonders berücksichtigt: Gebiete mit geringerer Wirtschaftskraft profitieren von höheren Fördersätzen während ein transparentes Scoring-Modell eine Priorisierung der Anträge auf Basis von Strukturindikatoren wie Bevölkerungsdichte und Versorgungsgrad ermöglicht. Gewerbegebiete werden im Rahmen eines Sonderprogramms direkt mit gigabitfähigen Netzen angebunden.

Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik

Die inhaltliche Diskussion um die Reform der EU-Strukturpolitik hat mit dem Kohäsionsforum Ende Juni 2017 an Fahrt aufgenommen. Zu diesem Zweck wurde die Stellungnahme der Bundesregierung zur Kohäsionspolitik nach 2020 mit dem Bundesratsbeschluss der Länder vom Dezember 2016 zu gemeinsamen Punkten von Bund und Ländern zusammengeführt. Die zukünftige Ausgestaltung dieser Gemeinschaftspolitik wird maßgeblich von der Debatte über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU bestimmt.

Neuausrichtung des Großbürgschaftsprogramm ab 2020

Das Großbürgschaftsprogramm (parallele Bund-/Landesbürgschaften) ist bisher auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Ländern ausgerichtet. Der Bund beteiligt sich dabei neben dem Land ab einem Bürgschaftsbedarf von 10 Mio. Euro am Bürgschaftsrisiko. Das aktuelle Programm ist zeitlich an den Solidarpakt II gekoppelt und läuft Ende 2019 aus. In der neuen Legislaturperiode wird bis möglichst Ende 2018 über die Neuausgestaltung des Nachfolgeprogramms zu entscheiden sein.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4. Wie geht es weiter? Ziele für die weitere Umsetzung der Eckpunkte des Bundes

Neben der weiteren Anpassung und Weiterentwicklung der einzelnen Programme sehen die Eckpunkte des Bundes vor, dass für das Fördersystem eine inhaltliche und konzeptionelle Klammer mit folgenden Elementen unter Wahrung der Autonomie der Programme entwickelt werden sollte:

- Mehrjährige Finanzausstattung für das Fördersystem,
- Bericht der Bundesregierung zur Lage der strukturschwachen Regionen,
- Wirkungskontrolle der Bundespolitik für strukturschwache Regionen,
- Interministerielle Arbeitsgruppe für strukturschwache Regionen.

Für die einzelnen Elemente einer inhaltlichen Klammer stehen in Zukunft folgende Fragen im Vordergrund:

- Finanzausstattung:

Die in den Eckpunkten vereinbarte mehrjährige Finanzausstattung für das gesamtdeutsche Fördersystem nach 2019 sollte frühzeitig in der nächsten Legislaturperiode in einem sinnvollen, im Rahmen einer gesamthaften Bewertung zu rechtfertigendem Umfang vereinbart werden.

- Berichtswesen zur Lage der strukturschwachen Regionen:

Für den zukünftigen Aufbau eines Berichtswesens zur Lage der strukturschwachen Regionen kann auf die bestehenden Erfahrungen (z. B. Jahresbericht Deutsche Einheit, Regionalpolitischer Bericht zur GRW, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) zurückgegriffen werden.

- Wirkungskontrolle der Bundespolitik für strukturschwache Regionen:

Die GRW verfügt über eine langjährige Erfahrung mit der empirischen Evaluation der Förderung. Dabei hat sie neueste Erkenntnisse zur Analyse des Wirkungszusammenhangs zwischen der Förderung und der Entwicklung zentraler Zielgrößen, wie Beschäftigung und Einkommen, für eine systematische Erfassung genutzt.[7] Für andere Förderbereiche wie die Innovations- und Forschungsförderung bestehen ebenfalls vielfältige Erfahrungen mit der quantitativen bzw. qualitativen Bewertung der Förderinitiativen. Für eine umfassend angelegte Evaluation des Fördersystems besteht in der Zukunft die Herausforderung, angesichts eines viele Programme und Handlungsfelder umfassenden Förderansatzes geeignete methodische Konzepte zu entwickeln, um die Gesamteffekte für die Regionen im Sinne einer Gesamtbewertung der Förderpolitik klarer feststellen zu können.

[7] Gegenüber der EU-Kommission hat sich die Bundesregierung verpflichtet, in der laufenden Förderperiode bis 2020 eine ambitionierte Evaluation der GRW durchzuführen, die die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse aufnimmt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Koordination der Bundespolitik/ Interministerielle Arbeitsgruppe für strukturschwache Regionen:

Die Gutachter von GEFRA/rufis haben der bisherigen Koordination von EU, Bund und Ländern ein insgesamt gutes Zeugnis ausgestellt. Um ein transparentes und möglichst gut ineinandergreifendes Fördersystem zu gewährleisten, schlagen die Gutachter vor, vor allem etablierte Programme auf ihre möglichen Beiträge für die Regionalpolitik zu prüfen und diese im Rahmen einer bundesweiten Koordinierung aufeinander abzustimmen. In regionalen Förderpräferenzen bzw. in einer stärkeren regionalen Ausrichtung der Programme des Bundes sehen die Gutachter eine Möglichkeit, Programme besser für strukturschwache Regionen nutzbar zu machen, ohne die fachliche Orientierung der Programme zu gefährden. Die Bundesregierung wird hierzu einen Vorschlag entwickeln.

Ziel ist es, die weitere Umsetzung der Eckpunkte des Bundes in der neuen Legislaturperiode bis zum Ende des Solidarpaktes II im Jahr 2019 abzuschließen, um allen strukturschwachen Regionen Planungssicherheit für die Förderperiode ab 2020 zu geben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.